

Bogusław Przywora*

ZARZĄD KOMISARYCZNY JAKO ŚRODEK NADZORCZY PREZESA RADY MINISTRÓW A GRANICE ZASADY SAMODZIELNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNOKONSTYTUCYJNE

1. Uwagi wprowadzające

Nie ulega wątpliwości, że instytucja nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego¹ należy do katalogu podstawowych instytucji prawnych, określających granice samodzielności gminy, powiatu oraz województwa, decydując tym samym o rzeczywistym zakresie swobody działania tych jednostek. Zgodnie z postanowieniami art. 171 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku² organami nadzoru nad samorządem terytorialnym są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Ze względu na szerokość problematyki nadzoru niniejsze rozważania zostaną zawężone do próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy przyznany Prezesowi Rady Ministrów środek nadzorczy w postaci zarządu komisarycznego nie narusza konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Postawiony problem badawczy przede wszystkim wymaga poddania analizie podstawowych zasad konstytucyjnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, wyznaczających jego pozycję ustrojową, a zwłaszcza zasady samodzielności wspólnot samorządowych.

Zgodnie z ogólnie przyjętą wykładnią stosowania konstytucji obowiązuje nakaz optymalizacji jej zasad i norm, a więc maksymalne urzeczywistnienie treści tych norm i instytucji oraz wartości, które wyrażają³. Ustawodawca zwykły powinien zatem – przez

* Dr, Kraków.

¹ Dalej: j.s.t. lub: samorząd terytorialny.

² Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

³ Szerzej P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 68 i n.

wprowadzenie odpowiednich stabilnych mechanizmów prawnych – zagwarantować realizację w najwyższym możliwym stopniu postanowień ustawy zasadniczej.

2. Samodzielność jednostek samorządowych

Zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej samorząd terytorialny⁴ uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw znaczną część zadań publicznych realizuje sam i na swoją odpowiedzialność⁵. Podstawową cechą samorządu terytorialnego jest więc samodzielne wykonywanie zadań publicznych, co oznacza, że decyzje są podejmowane przez organy samorządu swobodnie, we własnym zakresie, bez odgórnych poleceń, nadzór organów rządowych zaś jest ograniczony do kontroli legalności.

Słusznie w doktrynie podnosi się, że samodzielność j.s.t. jest wynikiem decentralizacji⁶ władzy państwowej (art. 15 konstytucji). Decentralizacja niewątpliwie stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości, wyrażonej w preambule ustawy zasadniczej, jak również podstawę do określenia istoty zadań publicznych i do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny a państwo⁷. Termin ten należy do kategorii pojęć zastanych, których znaczenie nie zostało wyczerpująco wskazane w konstytucji. Należy podzielić prezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁸ stanowisko, że zasada decentralizacji nie może być rozumiana w taki sposób, iż ustawodawca ma obowiązek rozczłonkowania jednostek organizacyjnych szczebla centralnego i ulokowania ich na poziomie gmin, powiatów czy województw. Zadaniem ustawodawcy jest ukształtowanie ustroju terytorialnego w sposób zapewniający decentralizację władzy publicznej, a więc władzy sprawowanej przez organy państwa i samorządu.

Zasada decentralizacji nie oznacza konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych. Do ustawodawcy należy ocena, czy i w jakim zakresie jednostki te powinny podlegać decentralizacji oraz na jakim szczeblu – województwa, powiatu czy gminy – mają zostać usytuowane. Zastane pojęcie decentralizacji dopuszcza również ingerencję w zakres samodzielności jednostek

⁴ Forma administracji zdecentralizowanej przejawiająca się w sprawowaniu administracji państwowej (publicznej). Szerzej o doktrynie m.in. w: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 38.

⁵ Szerzej: P. Sarnecki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz do art. 171 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, t. V, s. 1 i n.; M. Miemiec, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002, s. 269; także M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 142; M. Masternak-Kubiak, *Prezes Rady Ministrów jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym [w:] Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 335.

⁶ Definicja (idea) decentralizacji władzy publicznej: *Struktura, organizacja, zadania i kompetencje organów władz publicznych, działających w jednostkach państwa, a zatem na niższym szczeblu niż poziom władz ogólnokrajowych*, za: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 26; por. także Z. Cieślak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 102.

⁷ M. Masternak-Kubiak, *op.cit.*, s. 336.

⁸ Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. K 34/01, OTK ZU 2002, nr 6A, poz. 84.

terytorialnych, ale jedynie w granicach określonych ustawą. Oznacza to dopuszczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy w granicach norm, zasad i wartości konstytucyjnych⁹. W tym zakresie ustawodawca dokonuje samodzielnych rozstrzygnięć w granicach politycznej odpowiedzialności przed wyborcami¹⁰.

Mechanizm wspomnianej powyżej ingerencji przybiera postać „nadzoru”, tj. czuwania, aby działalność podmiotu nadzorowanego nie przekraczała przewidzianych przez konstytucję i ustawy granic działalności. W układzie zdecentralizowanym nadzór jest miernikiem rzeczywistej samodzielności i niezależności podmiotu zdecentralizowanego¹¹. Problem samodzielności wspólnot samorządowych nie jest jednak jednoznaczny. Należy go rozpatrywać w kilku aspektach prawnych. Wyróżnia się samodzielność będącą niejako pochodną posiadania przez j.s.t. właściwości osobowości prawnej, a więc cechy umożliwiającej ich udział w stosunkach cywilnoprawnych. Drugi rodzaj samodzielności jest konsekwencją uzyskania przez j.s.t. odrębnej podmiotowości publicznoprawnej, związanej z wyodrębnieniem organizacyjnym, ustrojowym oraz kompetencyjnym¹².

W literaturze¹³ samodzielność rozumiana jest także jako niezależność od administracji rządowej, umożliwiająca j.s.t. realizowanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, która znajduje wyraz szczególnie w:

- 1) powierzeniu samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań (tzw. zadania własne),
- 2) nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej,
- 3) nadaniu jednostkom samorządu osobowości prawnej i przyznaniu im prawa własności lokalnych składników majątku publicznego (mienie komunalne, mienie powiatu i mienie samorządu wojewódzkiego),
- 4) zapewnieniu samodzielności budżetowo-finansowej,
- 5) ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych,
- 6) zapewnieniu sądowej ochrony praw i interesów podmiotów samorządowych.

Antoni Agopszowicz stoi na stanowisku, że:

[...] samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli, oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się własną wolą, wyrażaną przez jej organy, pochodzące z wyboru¹⁴.

Jak słusznie podkreślają Barbara Adamiak i Janusz Borkowski:

[...] gmina ma ustawowo określony zakres zadań własnych i zadań zleconych. Przysługuje jej roszczenie prawne do pełnienia tych zadań i tym samym do rozstrzygania spraw mieszczących się w ich

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Wyrok TK z 23 marca 1999 r., sygn. K 2/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 38.

¹¹ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 228.

¹² Za: E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, Studia Iuridica XXXIX/2001, s. 103; oraz W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 344.

¹³ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999.

¹⁴ Por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 66.

zakresie. Zatem ani organy państwowe, ani organy innych gmin nie mają prawa wdzierania się w tę sferę działania oddaną gminie¹⁵.

Należy również zgodzić się z poglądem Zygmunta Niewiadomskiego, że:

samodzielności samorządu należy upatrywać nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu¹⁶.

Problematyka ta podejmowana była też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnego znaczenia nabierają wytyczne wynikające z wyroku Trybunału z 23 października 1996 roku¹⁷. Zdaniem Trybunału j.s.t., wykonując zadania publiczne, uczestniczą – w zakresie określonym przez ustawodawcę – w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1997 roku. Trybunał podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych¹⁸.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują istotną część zadań publicznych samodzielnie. Samodzielność ta nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom ustanowionym przez prawodawcę. Samodzielność j.s.t. nie wyklucza więc podporządkowania ich działalności przepisom prawa. Ochrona tej wartości nie może bowiem wykluczać (lub znosić w istotny sposób) prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie¹⁹.

Ponadto samodzielność j.s.t. podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji)²⁰. Podstawowym instrumentem sądowej ochrony samodzielności j.s.t. jest możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, powództwa cywilnego do sądu powszechnego oraz wniosek o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego do Trybunału Konstytucyjnego²¹. W ramach ochrony sprawowanej przez sądy administracyjne wyróżnia się jej dwa zasadnicze obszary: ochronę wobec ingerencji nadzorczej oraz ochronę wykonywania kompetencji. W pierwszym przypadku szczególną rolę pełni art. 3 § 2 pkt 7

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, z. 1–2, s. 43.

¹⁶ Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, z. 3.

¹⁷ Wyrok TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU 1996, nr 5, poz. 38.

¹⁸ Wyrok z 15 grudnia 1997 r., sygn. K 13/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 69 oraz wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 98.

¹⁹ Wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 31.

²⁰ Problematykę szerzej podejmują: T. Woś, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 19 maja 2003 r.*, OPS 1/03, „Samorząd Terytorialny” 2004, z. 12; J.P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 2; L. Kiermaszek, R. Mikosz, *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3; A. Grysiński, *Gmina przed sądem administracyjnym*, „Wspólnota” 2005, nr 9; K.J. Antkowiak, *Organ gminy a jej interes prawny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2; M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6.

²¹ Por. J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 22 i n.

ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²² – przewidujący zaskarżanie do sądu administracyjnego aktów nadzoru²³.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny²⁴ uznawał, że zarówno podstawy działalności samorządu terytorialnego, jak i ograniczenia tej działalności mogą być wprowadzone w formie ustaw. Swoboda regulacyjna prawodawcy także jednak podlega ograniczeniom i za niesprzeczne z konstytucją Trybunał uznawał tylko takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom ustawy zasadniczej zarówno pod względem formalnoproceduralnym, jak i materialnym. W szczególności w sprawie K 8/96²⁵ Trybunał podkreślał, że:

„[...] w treści każdego z konstytucyjnych praw i wolności zawierają się pewne podstawowe [prawa], istnienie których jest konieczną przesłanką zachowania przez to prawo i wolność swej konstytucyjnej tożsamości”. Istota danego prawa to pewien minimalny zakres ochrony tego prawa. Z brzmienia art. 31 ust. 3 wynika, że termin „istota praw i wolności” dotyczy każdego z praw konstytucyjnych. Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie mogą naruszać istoty ograniczanego prawa czy wolności”²⁶.

W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest ustanowienie zasady wyłączności ustawowej formy wprowadzonych ograniczeń w stosunku do normowania spraw związanych z ustrojem, zakresem zadań i sposobem funkcjonowania samorządu terytorialnego. Ramy prawne działalności samorządu terytorialnego są więc – zdaniem Trybunału – prawnie zdeterminowane przez ustawy, ale jednocześnie wyłącznie przez ustawy²⁷.

Konieczność zagwarantowania ustawowej formy wprowadzanych ograniczeń Trybunał wyprowadził także z treści art. 166 ust. 2 zdanie 2 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym „ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”. Skoro bowiem w celu ingerencji w samodzielność funkcjonalną samorządu terytorialnego, związaną z realizacją zadań zleconych, zastrzeżona została wyłącznie forma ustawowa, to zachowanie takiej formy prawnej konieczne jest tym bardziej w przypadku, gdy ingerencja dotyczy materii mieszczącej się w zakresie zadań własnych gminy²⁸.

Nie oznacza to jednak, że po spełnieniu tego formalnego warunku ustawodawca może działać całkowicie dowolnie. Samodzielność może więc być ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, których pierwszeństwo ochrony, przedłożone nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, zależy od oceny ustawodawcy²⁹. Ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą więc

²² Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

²³ Por. J. Jagoda, *op.cit.*, s. 22 i n.

²⁴ Wyrok TK z 8 maja 2002 r., sygn. K 29/00, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 30.

²⁵ Wyrok TK z 17 lipca 1996 r., sygn. K 8/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 32.

²⁶ Orzeczenie TK z 21 listopada 1995 r., sygn. K 12/95, OTK ZU 1995, nr 35; OTK 1986–1995/t6/1995/cz2/34; podobnie uchwały TK: W. 3/93 z 2 marca 1994 r., OTK 1994, nr 1, poz. 17; W. 14/95 z 24 kwietnia 1996 r., OTK ZU, nr 2/14.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Wyrok TK z 23 października 1996 r., K 1/96 OTK ZU nr 5/1996, poz. 38.

być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych.

Ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielnosci gminy, nie może być – jak słusznie podkreślił Trybunał – dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia³⁰. Przy wprowadzaniu ograniczeń konieczne jest również zachowanie adekwatności celu uzasadniającego te ograniczenia do środka, jakim się posłużył ustawodawca. Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic niezbędnych do ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że konstytucja deklaruje w preambule, że prawa podstawowe dla państwa są oparte między innymi na zasadzie pomocniczości, co oznacza, że zasada ta stanowi tym samym konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle³¹.

Samodzielność j.s.t. jest zatem samodzielnością względną, pozostającą w granicach ustawy zasadniczej i ustaw. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest nie tylko prawo ustawodawcy zwykłego do ustalenia zakresu działania (wyrażony w art. 16 ust. 2 zdanie 2), ale także – na co zwraca szczególną uwagę Paweł Sarnecki – konieczność „ustanowienia mechanizmów zapewniających pewne minimum ich ingerencji w ramach struktur państwowych”³² w celu zapewnienia realizacji zasady ustrojowej państwa jednolitego³³.

W ustawodawstwie polskim poza konstytucyjnym uregulowaniem (art. 165 ust. 2) pojęcie samodzielności pojawia się w ustawach ustrojowych dotyczących poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego³⁴. Każda z ustaw ustrojowych wprowadza założenie, że poszczególne samorządy wykonują zadania publiczne samodzielnie i na swoją odpowiedzialność i w tym zakresie podlegają ochronie sądowej. Ujmując to w kategoriach samodzielności finansowej, można wysunąć wniosek, że ustawodawca zwykły pojęcie samodzielności j.s.t. łączy nierozdzielnie z odpowiedzialnością za wykonywanie zadań publicznych. Paweł Sarnecki trafnie podkreśla, iż przewidziane przez ustawę zasadniczą oraz innymi ustawami zadania samorządu terytorialnego należą do katalogu zadań publicznych, co oznacza, że „swoboda nie obejmuje dowolności w samym podejmowaniu realizacji zadań”³⁵.

Celem zapewnienia jednolitości funkcjonowania całego systemu administracji publicznej niezbędne są odpowiednie mechanizmy nadzorcze. Mają one na celu przede wszystkim utrzymanie działalności zdecentralizowanego podmiotu w granicach obowiązującego prawa.

³⁰ Wyrok TK z 8 maja 2002 r., K 29/00.

³¹ *Ibidem*.

³² Por. P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 1.

³³ Definicja państwa jednolitego: „Państwo jednolite charakteryzuje się integralnością organizacji władzy publicznej, integralnością statusu prawnego swej ludności, jak również integralnością swego terytorium”, za: P. Sarnecki, *op.cit.*, s.1.

³⁴ Mowa tutaj o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim (rozważania szersze w tym zakresie znajdują się w dalszej części artykułu).

³⁵ P. Sarnecki, *op.cit.* s. 2.

3. Nadzór a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego

Podstawową instytucją publicznego porządku prawnego, określającą granice samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jest instytucja nadzoru nad działalnością samorządową, o której mowa w art. 171 Konstytucji. W przepisie ust. 1 tego artykułu sformułowano zasadę, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, określając z kolei enumeratywnie w ust. 2, jakie organy w państwie są jednocześnie organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Specyficzną, szczególną funkcję nadzorczą w stosunku do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pełni także Sejm.

W polskim systemie prawa nie ma legalnej definicji pojęcia nadzoru. Do jego określenia niezbędne jest odwołanie się do doktryny, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego³⁶. W doktrynie nadzór ujmowany jest jako „możliwość władczego wkroczenia w działalność organu nadzorowanego w celu jego korygowania [...] w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru”³⁷. Ma zatem na celu „głównie zabezpieczenie przestrzegania prawa”³⁸.

Podobne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Z uzasadnienia uchwały Trybunału z 5 października 1994 roku³⁹ wynika, że nadzór winien być rozumiany jako system procedur pozwalających określonym organom państwowym ustalać stan rzeczywisty i korygować działalność organu nadzorowanego.

Zgodnie z konstytucją działalność j.s.t. podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności⁴⁰ (art. 171 ust. 1)⁴¹. Pojęcie to sprowadza się do sprawdzania, czy „kontrolowane jednostki i podmioty prowadziły swoją działalność na podstawie prawa, w granicach prawa oraz w zgodności z prawem”⁴².

Należy zatem stwierdzić, iż ustawa zasadnicza ograniczyła przesłanki nadzoru nad samorządem terytorialnym do kryterium legalności. Oznacza to, że nadzorowi poddana jest cała działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem. Zasadzie tej odpowiadają odpowiednio unormowania zawarte w ustawach samorządowych⁴³. Tym samym wprowadzenie instytucji nadzoru stanowi niejako wyjątek od ogólnej ustrojowej zasady samodzielności (art. 165 ust. 2).

³⁶ Za: J. Stępień, *Samorząd terytorialny w konstytucyjnym ustroju państwa* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 661.

³⁷ Definicja pojęcia nadzoru za: M. Masternak-Kubiak, *op.cit.*, s. 336.

³⁸ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 41 i n.

³⁹ Sygn. W 1/94 OTK 1994, cz. II, poz. 47.

⁴⁰ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 753.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² W. Sokolewicz, komentarz do art. 153 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz do piątego tomu*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 5; Por. też M. Niezgódka-Medkova, *Zadania i zakres działania Najwyższej Izby Kontroli* [w:] E. Jarzecka-Siwik, T. Liszcz, W. Robaczyński, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 34 i n.

⁴³ Art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) (dalej: u.s.g.) stanowi, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgod-

Zasada wyłączności kryterium legalności nadzoru – jak zwraca na to uwagę Jan Zimmermann⁴⁴ – została złamana przez przepisy dotyczące nadzoru, jaki nad samorządem terytorialnym sprawują regionalne izby obrachunkowe. Mowa tutaj o rozwiązaniach zawartych w art. 5 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (rozdział 2 *Zadania regionalnych izb obrachunkowych*)⁴⁵. Z dyspozycji tego artykułu wynika, że RIO kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Treść tego zapisu odpowiada rozwiązaniom zawartym w zakresie kryterium nadzoru w ustawach samorządowych, a więc są zgodne z wymogiem konstytucyjnym legalności.

Uzasadnione wątpliwości może natomiast budzić ustęp drugi tego przepisu:

[...] kontrola gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień, dokonywana jest także z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności.

W świetle powyższego można postawić pytanie, czy założenia konstytucyjne nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, zawarte w art. 171, realizowane są przez ustawodawcę zwykłego w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. Wprowadzenie przez ustawodawcę konstrukcji „z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności” stanowi rozszerzenie kryteriów nadzoru, co jest sprzeczne z punktu widzenia zasad konstytucji⁴⁶. Stanowi tym samym niedopuszczalną modyfikację ustroju.

Konstytucja zawiera katalog organów nadzoru, którymi są: Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych („nadzór nad legalnością wszelkich dyspozycji, powodujących wpływ środków pieniężnych z zasobów wspólnoty samorządowej”)⁴⁷ regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2). Postanowienia te zostały przetransponowane na grunt ustaw samorządowych⁴⁸.

Zachodzi zatem pytanie, czy ustrojodawca dopuszcza możliwość rozszerzenia katalogu organów nadzorczych. Biorąc pod uwagę zamknięty katalog podmiotów wymienionych w art. 171 ust. 2, należy odpowiedzieć jednoznacznie, że żaden inny organ nie posiada kompetencji nadzorczych.

Przedmiotem badania organów nadzoru jest sprawdzenie, czy doszło do naruszenia zasad i przepisów wiążących j.s.t. Nadzorowi natomiast nie podlega badanie wyników, jakie jednostka uzyskała podczas realizacji przysługujących jej uprawnień. W momencie przekroczenia przepisów ustawy organ nadzoru wykorzystuje przysługujące mu

ności z prawem; art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.) (dalej u.s.p.) stanowi, że nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem; art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) (dalej u.s.w.) stanowi, że nadzór nad wykonywaniem zadań województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem.

⁴⁴ J. Zimmermann, *op.cit.*, 21 i n.

⁴⁵ Dz.U. z 2001 r., nr 55, poz. 577 ze zm.

⁴⁶ Por także J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 229.

⁴⁷ P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 4.

⁴⁸ Art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1, art. 78 ust. 1 u.s.w.

środki celem doprowadzenia do stanu pierwotnego, zgodnego z prawem. Należy przy tym zaznaczyć, że organ dokonujący czynności nadzorczych musi posiadać upoważnienie wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących. Wynika to z tego, że wspólnoty samorządowe – ze względu na swoją strukturę – nie są jednostkami organizacyjnie podległymi (art. 93 ustawy zasadniczej)⁴⁹.

Funkcja nadzoru została przez ustawodawcę konstytucyjnego określona jednolicie dla całego zakresu działania j.s.t., bez różnicowania na sprawy „własne”⁵⁰ i „zlecone”⁵¹, co znajduje odzwierciedlenie w przyjętym jednakowym kryterium nadzoru. Ustawa zasadnicza nie przewiduje regulowania w drodze ustawy jednolitego katalogu uprawnień nadzorczych dla obu tych sfer działania.

Wynika to z przyjętego założenia, że „skoro nadzór jest spełniany w ogóle przez organy administracji rządowej, to ich oddziaływanie na sferę spraw zleconych może być intensywniejsze niż ich uprawnienia nadzorcze nad sferą działań własnych”⁵². Nadzorowi poddana jest cała działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem. Zasadzie tej odpowiadają odpowiednie unormowania zawarte w ustawach samorządowych⁵³. Tym samym wprowadzenie instytucji nadzoru stanowi niejako wyjątek od generalnej ustrojowej zasady samodzielności (art. 165 ust. 2).

4. Instytucja zarządu komisarycznego jako środek nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad jednostkami samorządu terytorialnego

4.1. Uwagi wstępne

Na podstawie art. 148 pkt 6, w związku z art. 171 ust. 2 ustawy zasadniczej Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach. Z brzmienia tych przepisów jednoznacznie wynika, że rola Prezesa Rady Ministrów jako organu nadzoru jest ograniczona wyłącznie – ze

⁴⁹ Rozważania w zakresie problematyki nadzoru za: P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 2.

⁵⁰ Definicja zadań własnych: „Zadania własne obejmują zaspokajanie wszystkich potrzeb wspólnoty j.s.t., a więc potrzeb wspólnych, które nie są jedynie sumą rzeczywistych potrzeb indywidualnych”, za: P. Sarnecki, *op.cit.*, 166, s. 1.

⁵¹ Zadania zlecone – inne niż te, które polegają na podejmowaniu zadań służących zaspokajaniu potrzeb j.s.t.

⁵² P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 3.

⁵³ Art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) (dalej: u.s.g.) stanowi, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem; art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) (dalej: u.s.p.) stanowi, iż nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem; art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) (dalej: u.s.w.) stanowi, że nadzór nad wykonywaniem zadań województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem.

względem na ustrojową zasadę samodzielności j.s.t. – do sprawdzania legalności działania samorządu, i to w granicach i formach przewidzianych przez konstytucję i zasady.

4.2. Podstawy prawne ustanowienia zarządu komisarycznego

Instytucja zarządu komisarycznego została uregulowana w ustawach samorządowych⁵⁴. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy gminy i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz wójta na kolejną kadencję.

Podobną konstrukcję zawiera art. 84 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, przyznając, przy spełnieniu wymienianych wyżej warunków, Prezesowi Rady Ministrów prawo do zawieszenia organów powiatu i ustanowienia zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę kolejnej kadencji, oraz art. 85 ustawy o samorządzie województwa pozwalający zawiesić organy samorządu województwa i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu województwa przez sejmik województwa nowej kadencji.

Z brzmienia przywołanych przepisów jednoznacznie wynika, że zarząd komisaryczny jest szczególnym personalnym środkiem nadzorczym, ingerującym bezpośrednio w funkcjonowanie ustrojowych organów j.s.t.⁵⁵. Ustawodawca wyraźnie używa zwrotu „może zawiesić”, przez co należy rozumieć, że jest to możliwość, a nie obowiązek zastosowania tego środka prawnego.

Nie ulega wątpliwości, że instytucja zarządu komisarycznego stanowi dość złożoną konstrukcję prawną, uzależnioną od spełnienia wielu warunków formalnych.

4.2.1. Brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych

Zastosowanie środka nadzorczego w postaci zarządu komisarycznego jest uzależnione od braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Ustawodawca już w pierwszym zdaniu przywoływanego powyżej przepisu posługuje się dość nieprecyzyjną formułą „w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, powiatu, województwa”.

⁵⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej: u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), dalej: u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 Nr 142, poz. 1590 ze zm.), dalej: u.s.w.

⁵⁵ Szerzej A. Preisner, *Nadzór nad samorządem terytorialnym* [w:] *Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice*, Prawo CCXIX, H. Rota (red.), Wrocław 1993, s. 164.

Wynika z tego – jak słusznie zwraca na to uwagę Bogdan Dolnicki⁵⁶ – że „ocena stanu faktycznego pod kątem wyczerpania hipotezy przepisów ustawowych należy do Prezesa Rady Ministrów”. Brak ustawowych przesłanek pozwalających na ocenę, czy powstałe naruszenia kwalifikują się do zastosowania tego instrumentu, pozwala na stwierdzenie, że sprawę tę pozostawiono Prezesowi Rady Ministrów do swobodnego uznania. Nasuwają się zatem uzasadnione wątpliwości, co należy rozumieć pod sformułowaniem „w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę” oraz co tak naprawdę oznacza zwrot „przedłużający się brak skuteczności”. Jakie kryteria oceniania przyjąć, a przede wszystkim jaki okres uwzględnić za miarodajny dla tego stanu rzeczy.

Podzielałam w tej mierze prezentowany w doktrynie pogląd⁵⁷, że przesłanka ta ma celowościowy charakter, co oznacza, że wykracza poza nawias dopuszczalnego konstytucyjnie nadzoru z punktu widzenia kryterium legalności, godząc tym samym w gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

4.2.2. Zawieszenie organów jednostki samorządowej

Przedłużający się brak skuteczności organów j.s.t. stanowi uzasadnienie dla Prezesa Rady Ministrów do zastosowania instytucji zawieszenia organów samorządu, a w konsekwencji do ustanowienia zarządu komisarycznego. Instytucja zawieszenia organów może być użyta w stosunku do wszystkich organów samorządu terytorialnego zarówno o charakterze uchwałodawczym, jak i wykonawczym. Jedynym ograniczeniem w tym zakresie jest okres, na jaki może nastąpić zawieszenie, a zarazem konieczność ustanowienia zarządu komisarycznego. Ustawodawca przewidział prekluzyjny termin do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organów na kolejną kadencję.

W moim przekonaniu zaprojektowane w przywoływanym wyżej przepisie ramy czasowe nie dają należytych gwarancji legalności postępowania przez zawieszone organy. Zdarzyć się może bowiem – na co zwraca słusznie uwagę Bogdan Dolnicki⁵⁸ – że organy zostaną zawieszone w takim okresie, że upływ przewidzianego ustawą dwuletniego terminu upłynie jeszcze przed zakończeniem kadencji. Wówczas może zachodzić dość mozaikowa sytuacja, kiedy z przyczyn formalnych nie może już funkcjonować ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów zarząd komisaryczny, a zawieszone organy ze względu na brak skuteczności będą działały do czasu wyboru nowych władz. Biorąc pod uwagę takie sytuacje, trudno pozytywnie ocenić ten instrument prawny. Nie ma żadnych gwarancji, że nie dojdzie do ponownego łamania prawa i braku skuteczności działania organów, a jedynym możliwym wtedy narzędziem prawnym ich odwołania byłyby dopiero wybory.

Skoro instytucja zarządu komisarycznego ma charakter wyjątkowy i może być stosowana wyłącznie w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy, powia-

⁵⁶ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 188.

⁵⁷ Szerzej *ibidem*, s. 188; oraz A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 219. Problematykę tę podobnie ujmuje także Małgorzata Masternak-Kubiak, *op.cit.*, s. 340.

⁵⁸ Por. B. Dolnicki, *op.cit.*, s. 188.

tu, województwa, to wydaje się, że zarząd powinien trwać aż do momentu wyborów nowych władz, ponieważ władze zawieszone straciły legitymację do dalszego działania.

Pod rozważę ustawodawcy należy zatem podać postulat *de lege ferenda* zastąpienia dotychczasowego brzmienia „do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru organów na kolejną kadencję” na „do dwóch lat od zawieszenia, nie dłużej jednak niż do wyboru organów na kolejną kadencję”. Takie rozwiązanie pozwoli na działalność zarządu komisarycznego do końca kadencji zawieszonego organu, a tym samym zapewni skuteczność i legalność działań.

4.2.3. Procedura sanacyjna

Kolejnym warunkiem niezbędnym do zastosowania instytucji zarządu komisarycznego jest obowiązek przeprowadzenia procedury sanacyjnej.

Zgodnie z obowiązującym prawem ustanowienie zarządu komisarycznego może nastąpić wyłącznie po uprzednim przedstawieniu zarzutów organom gminy⁵⁹, powiatu⁶⁰, województwa⁶¹ i wezwaniu ich do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji odpowiednio gminy, powiatu i województwa.

Z dyspozycji tego przepisu można wyodrębnić dwa etapy polegające na: pierwszy – przedstawieniu zarzutów konkretnemu organowi, oraz drugi – wezwaniu go do niezwłocznego przedstawienia programu naprawczego. Przepis ten nie określa w żadnej mierze chronologii poszczególnych etapów procedury sanacyjnej. Niewyjaśnione pozostają podstawowe dylematy, a mianowicie:

- 1) W jakiej formie, w jakim trybie i w jakim okresie przedstawione winny zostać owe zarzuty organom?
- 2) Przez kogo i w jakim momencie przed czy już po zawieszeniu tych organów?
- 3) W jakim czasie winny organy przedłożyć programy naprawcze?
- 4) Jakie kryteria należy zastosować przy ich ocenie?
- 5) Jaki podmiot jest uprawniony do tej oceny?

Pytania te mają fundamentalne znaczenie, stanowią bowiem podstawę do ewentualnego zastosowania środka nadzorczego w postaci zarządu komisarycznego.

W doktrynie proponuje się odesłanie do rozwiązań zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego⁶². W moim przekonaniu przepisy procedury administracyjnej mogą wprawdzie znaleźć zastosowanie, ale wyłącznie do problematyki określenia trybu oraz terminów. W pozostałym jednak zakresie, szczególnie co do kryteriów oceny programów naprawczych – w celu zapewnienia przejrzystości tych rozwiązań – konieczne jest ustawowe ich uregulowanie.

Na problemy procedury sanacyjnej zwraca uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 23 listopada 2005 roku (II OSK 1093/05). NSA słusznie podnosi, że:

⁵⁹ Art. 97 ust. 2 u.s.g.

⁶⁰ Art. 84 ust. 2 u.s.p.

⁶¹ Art. 85 ust. 2 u.s.w.

⁶² Zob. B. Dolnicki, *op.cit.*, s. 189.

[...] ochrona samodzielności gminy wyraża się w ustawowym prawie jej organów do przedstawienia programu naprawczego, podlegającego ocenie Prezesa Rady Ministrów. Choć minister do spraw administracji nie jest ustawowym organem nadzoru nad działalnością samorządu, ustawa o samorządzie przyznaje mu konkretne kompetencje quasi-nadzorcze, związane z postępowaniem nadzorczym: występowanie do Prezesa RM o wyznaczenie osoby, wnioskowanie o zawieszenie organów gminy, pośredniczenie między wojewodą a Prezesem RM w sprawie powołania komisarza rządowego⁶³.

Mimo upływu kilku lat od wydania tego orzeczenia argumenty podnoszone przez NSA nie straciły na znaczeniu. Pozostaje zatem postulować *de lege ferenda* dostosowanie przepisów ustaw samorządowych w zakresie katalogu organów nadzoru z postanowieniami ustawy zasadniczej. Utrzymywanie tych przepisów niewątpliwie ogranicza w niedopuszczalny sposób samodzielność samorządu terytorialnego.

4.2.4. Ustanowienie komisarza rządowego

Ostatnim etapem na drodze do ustanowienia zarządu komisarycznego jest powołanie przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek wojewody zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, komisarza rządowego. Podstawa prawna jego ustanowienia znajduje się w ustawach samorządowych⁶⁴.

Ustawodawca posługuje się, mogącą budzić niepotrzebne wątpliwości, konstrukcją „komisarza rządowego”. Pod tym pojęciem należy rozumieć osobę upoważnioną do wykonywania ustanowionego zarządu komisarycznego, czyli wszelkich zadań i kompetencji zawieszonych organów⁶⁵.

W mojej ocenie wprowadzenie nowej instytucji komisarza rządowego obok funkcjonującego pojęcia zarządu komisarycznego było nieracjonalnym rozwiązaniem. Jeśli już ustawodawca chciał powołać komisarza rządowego, to należało w ustawie jednoznacznie określić relację pomiędzy nim a zarządem komisarycznym. Dlatego też zasadne wydaje się postulowanie *de lege ferenda* dookreślenia wzajemnych relacji obu tych instytucji, na przykład przez ustanowienie komisarza rządowego przewodniczącym zarządu komisarycznego.

5. Uwagi końcowe

W świetle powyższych rozważań można wyprowadzić następujące konstatacje.

Przyznana konstytucyjnie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność jest konsekwencją procesów decentralizacji państwa. Nie ulega również wątpliwości, że proces decentralizacji sprzyja idei demokracji. W strukturach samorządowych nie tylko łatwiej jest zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności, co jest przecież niezmiennie istotne, ale także skuteczniej można oddziaływać na funkcjonowanie władz publicznych.

⁶³ ONSA i WSA 2006, nr 6, poz. 160.

⁶⁴ Art. 97 ust. 3 u.s.g.; art. 84 ust. 3 u.s.p.; art. 85 ust. 3 u.s.w.

⁶⁵ Por. B. Dolnicki, *op.cit.*, s. 189.

Samodzielność jednostek wprawdzie jest wartością konstytucyjnie chronioną, niemniej nie absolutną. Jej ochrona nie może wykluczać (lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa) ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie⁶⁶. Oznacza to zatem, że musi się mieścić w ramach szeroko rozumianego prawa.

Celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych – powinno być stworzenie takich ram prawnych, w których właśnie ta samodzielność w państwie jednolitym byłaby możliwa do realizacji. Przez to należy rozumieć, że działania j.s.t. muszą odzwierciedlać standardy przewidziane w naczelnych zasadach konstytucyjnych: demokratycznego państwa prawa (art. 2) oraz praworządności, gwarantującej działalność na podstawie i w granicach prawa (art. 7).

W celu zapobiegania naruszeniom przez jednostki samorządu terytorialnego zasad ustroju państwa ustawodawca winien wprowadzić odpowiednie instrumenty ingerencji w postaci „nadzoru”, tj. czuwania nad działalnością podmiotu nadzorowanego z punktu widzenia kryterium legalności. Dochodzimy w tym miejscu do postawionego na początku rozważań problemu badawczego – czy przyznane Prezesowi Rady Ministrów uprawnienie ustanowienia zarządu komisarycznego, jako środka nadzorczego nad samorządem terytorialnym, mieści się w ramach konstytucyjnego kryterium legalności nadzoru, a tym samym, czy nie narusza zagwarantowanej ustawą zasadniczą zasady samodzielności jednostek samorządu?

Ogólnie rzecz ujmując, przesłanki warunkujące ustanowienie zarządu komisarycznego: tj. „w razie nierokującego nadziei na szybką poprawę” czy „przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych” – nie dają podstaw do zakwalifikowania ich w dopuszczalnym konstytucyjnie nadzorze z punktu widzenia kryterium legalności. Podzielam w tej mierze prezentowany w doktrynie pogląd⁶⁷, że przesłanka ta ma całkowicie celowościowy charakter, co oznacza, że wykracza poza nawias legalności, godząc tym samym w zagwarantowaną samodzielność jednostek.

Nie do zaakceptowania są również wprowadzone rozwiązania w zakresie procedury sanacyjnej. Ustawodawca zwykły pozostawia niewyjaśnione fundamentalne sprawy, takie jak forma, tryb czy czas przedstawiania zarzutów organom. Brak również jednoznacznego wskazania uprawnionych do tego podmiotów oraz określenia, w jakim momencie – przed czy już po zawieszeniu tych organów – zarzuty powinny zostać postawione.

Ustawodawca zwykły nie określa również, w jakim czasie winny organy przedłożyć programy naprawcze oraz jakie kryteria należy zastosować przy ich ocenie.

Bardzo kontrowersyjna – z punktu widzenia postanowień ustawy zasadniczej – jest też przyjęta w ustawach samorządowych procedura ustanawiania zarządu komisarycznego, w której uczestniczy pozakonstytucyjny organ nadzoru, jakim jest minister do spraw administracji. Ministrowi przysługują konkretne kompetencje quasi-nadzorcze, związane z postępowaniem nadzorczym, co niewątpliwie wykracza poza konstytucyjne granice organów nadzoru (art. 171 ust. 2).

⁶⁶ Wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 31.

⁶⁷ Szerzej B. Dolnicki, *op.cit.*, s. 188; zob. też A. Wiktorowska, *op.cit.*, s. 219. Problematykę tę podobnie ujmuje także M. Masternak-Kubiak, *op.cit.*, s. 340.

Poczynione powyżej ustalenia prowadzą do wniosku, że instytucja zarządu komisyjnego, jako niewątpliwie silny, personalny środek nadzoru przysługujący na zasadzie wyłączności Prezesowi Rady Ministrów, wykracza poza nawias dopuszczalnego konstytucyjnie nadzoru z punktu widzenia kryterium legalności, naruszając tym samym zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielność samorządu terytorialnego.

O dopuszczalnych granicach ingerencji w samodzielność jednostek samorządowych możemy mówić w takich sytuacjach, kiedy konstytucyjnie powołane organy do realizowania kompetencji nadzorczych stoją na straży przestrzegania prawa przez organy samorządu, a w przypadkach jego naruszenia dopiero podejmują przewidziane w konstytucji i ustawach działania, mające na celu przywrócenie stanu zgodności z prawem. W tym zakresie szczególnego znaczenia nabiera wyprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny teza, wyrażona w sprawie Kp 3/05⁶⁸, że:

[...] w państwie praworządnym nie może istnieć sytuacja, w której organ sprawujący nadzór dysponuje instrumentami pozwalającymi korygować błędy organu nadzorowanego, a pozostaje bezsilny wobec zaniechania wykonywania przez ten organ nałożonych na niego przez Konstytucję obowiązków.

Słusznie Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „istnieje konieczność wyposażenia organu nadzoru w środki, które mogą doprowadzić do osiągnięcia stanu zgodnego z prawem. Do zakresu swobody legislacyjnej ustawodawcy należy dobór owych środków w granicach wyznaczonych przez normy konstytucyjne”.

⁶⁸ Wyrok TK z 7 grudnia 2005, sygn. Kp 3/05, OTK ZU 2005, nr 11A, poz. 131.